

不動産政策史概論 第1回

# 第1章 明治期の不動産政策

明海大学不動産学部教授 周藤 利一（すとう としかず）

## はじめに

不動産に関する現行の仕組みは、相当に複雑で様々な法制度や施策が関連している。例えば、土地所有権と利用権の関係、都市計画による土地利用制限、不動産の評価・課税、都市問題・住宅問題・環境問題などのように個別の不動産に関する問題から都市や地域を形成する不動産のあり方の問題に至るまで多くの分野、次元にわたっているのが不動産の特徴であり、それゆえこうした諸問題に対する政策的対応も複雑多岐にならざるを得ないのである。そして、重要な事実は、今日的に重要な課題として認識されているものの多くは、既に明治時代においても大きな問題であったことである。換言すれば、現在の諸問題の根源は明治期に見出すことができるのである。実際、現在の諸制度や施策の多くは、明治以来の法制・施策の積み重ねに由来してい

る。そこで、本稿は、明治以来の不動産に関する諸制度を中心に不動産政策の展開を分析し、現在の政策の本質を時間軸上で理解するとともに、今後の政策の方向を考える上での歴史的な視点を見出すことを試みる。

## 第1節 近代的土地所有権の創設

「徳川封建制の崩壊に至るまでは、土地は領主の封建的な身分的支配に服し、土地の売買は永久に禁止せられ、農民の耕作権＝貢納義務と領主の貢納徴収権＝農民庇護との複合を社会組織の基礎としていた。ところが、明治維新を契機として、このような封建制度は崩壊過程に入り、更に、民法の制定によって近代的な個人主義的所有権制度が一応確立した。」<sup>3</sup>というのが我が国における近代的土地所有権の創設過程に対する一般的理解であろう。

### コラム 不動産の語源

不動産という語は明治初期に作られたが、その語源については次の2説があり、いずれが日本初であるかは判然としない。

- ① フランス語からの翻訳造語説：箕作麟祥がBiens immobiliersから造語したとする。彼の「仏蘭西民法」1871（明治4）年訳の第3条に「不動産（土地家屋等ノ搬運ス可カラザル物ヲ云フ）」とある<sup>1</sup>。
- ② オランダ語からの翻訳造語説：1872（明治5）年に文部省が刊行した神田孝平訳「和蘭邑法下編」258条に「邑税ヲ納ムヘキ期日ニ至リ之ヲ納メサル者アレハ司計官嚴令ヲ下シ法官ノ審判ナクトモ其者ノ動産不動産ヲ抑留スルノ権利アルヘシ」とある<sup>2</sup>。

しかし、明治維新前後で制度が完全に断絶していると解するのは妥当ではない。というのは、今日の我が国における法制度の基本的構造である公法と私法の二元的関係に通じるものが江戸時代においても見られたこと、即ち、政治的・公法的な土地支配権である「知行」と私法的土地支配権である「所持」とが区別されていたからである<sup>4</sup>。江戸時代の土地所有秩序のあり方は、近代的土地所有秩序を受け入れる前提になっていたと言わなければならない<sup>5</sup>。

## 1. 地所永代売買禁制の解除

江戸幕府は、1643（寛永20）年に「田畑永代売買禁止令」を発し、刑罰を以て田畑の永代売買を禁止していた<sup>6</sup>。永代売買を禁止されたのは、年貢が課される土地、特に農地であり、江戸等の都市の土地（町地）は無税地で、永代売買も許されていた。また、農地でも禁制が厳格に守られていたわけではなく、質入と質流れという方式で実質的な土地売買が行われていた。しかし、この質流地についても、「質地請戻慣行」が存在し、（旧）質入主が借入金相当額を支払えば、所有権を復活できる場合があった。また、「60年季」という慣行によれば、質流れ後60年が経過すれば、旧所有者が無償で土地を取り戻すことができるとされていた。これらの慣行は、幕府が公認していたわけではなかったが、村が土地所有に大きな役割を果たしていた江戸時代では、相当程度尊重されていたとされる。

このような維新前の制度状況に対し明治政府は、1871（明治4）年以降、改革を次々と実施した。即ち、「相对令」（明治4年8月27日太政官布告240号）が地代家賃を当事者の自由に委ね、「田畑勝手作許可」（明治4年9月4日大蔵省47号）が耕作の自由を規定し、「分地制限令解除」（明治5年2月24日大蔵省

25号）が耕地の分割の自由を認めた。そして、1872（明治5）年2月15日の「太政官布告50号」は、これまで、土地を永代売買することは禁止されていたが、これからは永代売買ができ、また、どの身分でも土地を自由に取得できる旨を宣言し、土地、中でも農地に対する江戸時代の規制を解除して、近代の私的土地所有権の基礎を作り上げた。こうした一連の解放立法により、江戸時代の制約が崩され、近代的土地所有権が確立していくが、最も重要な制度が次に述べる地券である。

## 2. 地券

### (1) 壬申地券

明治政府は、発足後ほどなくして土地所有権に関する政策について検討した。その際、明治維新は復古であるとして、土地の公有を主張する意見と、土地の私有を積極的に承認することにより経済が発展するという意見があったが、結局、後者の意見が採用された。具体的には、民地に地券を発行し、私的所有権を認め、自由な売買を認める反面として所有者に地租を課することとした。地券には、土地所有権の証拠という私法的な機能と地租納税義務者の確定という公法的な機能があった。そして、農地では売買を自由に認めること、町地では租税負担を課することが江戸時代と比べて大きな変革であった。

地券の交付は、東京に始まる。江戸幕府が置かれていたこともあり、東京の土地所有構造には独特のものがあつた。旧江戸の区域の約7割は武家地であり、その多くは、比較的高台にあるなど地理的な条件が良く、一筆の土地の面積が大きいことも特徴であった。こうした武家地を明治政府は取り上げ、政府機関や学校、軍等の用地等に転用し、さらに、一部を払い下げた。これに対応して、1872（明治4）年12月27日の「太政官布告682号」は、

東京府について、従来の「武家地」「町地」の区別を廃止し、地券を発行し、地租上納を仰せ付けると規定している。そして、明治5年正月に大蔵省は、東京府に「地券発行地租収納規則」を示達して、地券発行の具体的方式について規定した。このとき発行された地券を明治5年の干支にちなんで壬申地券と呼ぶ。

市街地の壬申地券には「現今之代価」が記載されていた。その2%（明治5年6月からは1%、8年からは農地と同じ3%）を地租として毎年課税した。「現今之代価」は、所有者の申請を基礎として決定するものとし<sup>7</sup>、所有者の申請価格が不当に低いときは増額を説得し、所有者がこれに応じなければ土地を希望者に入札させた。この壬申地券の裏面には、「地租を相違なく納める限り空地のまま或いは家屋を建て又貸すとも持主の意の存する通りである」旨の文言が記載されていた。

「地券渡方規則」（明治5年2月24日大蔵省25号）は、農地の壬申地券の発行方式について、農地の売買が行われたときにその売買価格を記載した地券を発行することを規定し、買主は、地券により所有権の確証を得ると共に、納税義務を負うことになった。地券の発行を申請しない売買は、密売買として、土地と代金を没収したが、この方式では、売買がない土地に地券を発行できなかったため、同年7月4日の大蔵省達83号で「地券渡方規則」を改正して、売買がない土地についても地券を発行することを規定した。ただし、こうした土地の地券に記載する価格については規定されていない。

## (2) 地租改正条例

「地租改正条例」（明治6年7月28日太政官布告272号）は、田畑について江戸時代の年貢制度を廃止し、地価の3%を地租（国税）として毎年課税することを規定した。そのポ

イントは、土地調査、所有者の確定、地価の決定、地券の交付、地券、地図・台帳の作成である。

### ① 土地調査

土地調査では、一筆ごとの土地に番号（地番）を付けた。現在の登記簿の地番の多くはこのときに定められたものである。さらに、土地の利用状況に応じて、田、畑等の地目を決定し、各筆の面積を測量した。面積が大きいと地租額が増大するので、実際の面積より小さめに報告された例が多かった。登記簿上の面積よりも実際の地積が大きいという「縄延び」は、これに由来する。

### ② 所有者の確定

耕作者が農地の所持人である場合には、耕作者に地券を交付し、小作地の場合には、小作人にではなく、所持人（地主）に地券が渡された。

### ③ 地価

地価（X）は、自作地では収穫（P）に基づき、次の算式により決定した。

$$X = (P - 0.15P - 0.03X - 0.01X) / 0.06$$

$$X = 8.5P, \quad 0.03X = 0.255P$$

上式において、0.15Pは収穫に必要な経費15%、0.03Xは地租、(0.01X)は地租の徴税事務を行う村の経費としての村入用（地租額の3分の1とされた）、0.06は還元率であり、現代の不動産鑑定理論にいう収益還元法が適用されたことになる。

そうすると、実質税負担は、 $0.04X = 0.34P$ であり、収穫の34.0%というかなり重い負担になった。このため、農民の抵抗は強く、地租改正一揆が各地で発生したことから、1877（明治10）年より税率が2.5%に軽減された<sup>8</sup>。ただし、明治政府は、最大の財源である地租額が減少しないように、しばしば地租額から逆算して比較的高めの地価を決定し、地租税収の確保を図った。

#### ④ 地券の記載事項

地券には、地番、地目、地積、所有者、地価、地租額等が記載された。また、土地の特定のために、村に地図と地券台帳が備え付けられた。当初は、売買があれば、新しい地券を作成し直したが、後には、売買前と同じ地券を使用して、所有者名義だけを書き換えることにした。

#### ⑤ 市街地地券

市街地については、1875（明治8）年7月8日の「地租改正条例細目」（地租改正事務局議定）で、売買の地価を参照して地券の地価を決定することを規定した。しかし、江戸時代以来の「町地は無税」の伝統に配慮して、地価が低い水準で定められたため、市街地の地租負担は、農地に比べて低かったとされる。

### (3) 地券の法律的性質

地券の発行は如何なる法律的性質を有するかという問題がある。これは、地券の発行による土地所有権の確定、とりわけ官有地と民有地の区別がいかなる法律上の性質を有するかという問題であり、大きく二つの説が判例、学説で対立している。

確認説（自然決定説とも呼ばれる。）は、誰が土地所有者かは旧来の土地の権利関係により、当然に又は自然に決定され、官民有区分処分は土地所有権を創設する形成的効果はなく、確認する効果しか持たないと解する。確認説の場合、江戸時代においては土地所有権そのものは存在していなかったにしても、当該土地に関する多くの権利者・関係者のうちで最も現在の土地所有権に近い権利を有していた者に近代的土地所有権が認められるべきことになる。旧来の土地の権利関係に従い、近代的所有権は、自然に決定されるというものである<sup>9</sup>。

これに対して、創設説は、政府が官民有区

分処分等において大きな権限を有したことを理由に<sup>10</sup>、近世に存在していた土地の所有権の一部が何等の処分を経ることなく当然に近代的土地所有権に転化していったと見る確認説では説明が困難であり、壬申地券の発行から官民有区分処分を経て下戻しに至る政府の各種施策によって、近代的土地所有権が創設されていき、その過程で官有地と民有地が峻別されつつ形成されていったと見る<sup>11</sup>。創設説によれば、官民有区分処分は、土地所有権の帰属を創設的に決定し、官有地と民有地の所有権の帰属を確定する行政処分であると理解する。この立場によれば、地租改正に伴い、土地を官有とする処分がなされれば、従前所持していた者があったとしても、当該土地は国の所有とされる。その後、当該土地が行政庁の判断なり、行政裁判所の判決に基づき下戻された場合等を除いて、当該土地は官有地である。創設説に従う限り、近代的土地所有権は「近代的土地所有権に最も近い土地支配を行っていた者に対し、当然に所有権が認められるに至った」のではなく、「国家によって新たに創設され、国民に付与された」と解することになる<sup>12</sup>。

この問題は、純粋な学理上のテーマにとどまらず、現実のしかも現在の難題でもある。というのは、明治期において自分の祖先の所有の土地が不当に国有地等に編入されたと主張する所有権確認の訴えが提起されることがあるからである。

こうした訴えに対し、伝統的な判例は、地租改正処分は公法上の行為であり、たとえ行政機関が自由裁量を誤り官有に編入すべきでない私人所有の土地を官有に編入した場合であっても、その処分は行政処分としての効力を生じ、私人の所有権は消滅して国が原始的に所有権を取得するとして創設説によっていた<sup>13</sup>。これに対し、確認説による判決が出さ

れたことが一時期あったが<sup>14</sup>、近時の判例の主流は、再び創設説であると理解されている<sup>15</sup>。

ただし、判例は、官民有区分処分の効果については創設説によっているものの、当初から民地として地券が交付された土地については、確認説を採用していることが注目される。例えば、最高裁は、「当時の地券発行の根拠法令である明治5年2月24日大蔵省達第25号……に照らすと、地券は、土地の所持（排他的総括的支配権）関係を証明する証明文書であって、土地を払い下げるための文書とか、権利を設定する設権証券ではないことが明らかである。」と判示している<sup>16</sup>。

このように、我が国の不動産登記が必ずしも真正の所有者を表示していない（登記に公信力がない）という現在の事情は、民地に付与された地券の効果について確認説と関連して理解できるのである<sup>17</sup>。

### 3. 国有土地森林原野下戻法

地租改正に伴う官民有区分処分においては、私有地であるという明確な証拠がない限り、国有地に編入されることが多かったため、本来の私有地が不当に国有地として編入されたとして、払下げの請求が数多くなされた。そこで、明治政府はこの問題に対応するため、1899（明治32）年に「国有土地森林原野下戻法」（明治32年4月18日法律99号）を制定した。

この法律は、地租改正又は社寺土地処分により官有に編入され現に国有である土地森林原野立木について、その国有となした処分の当時所有の事実があった場合には、主務大臣に下戻しの申請ができる旨規定した。下戻しの申請をするためには、公簿又は公証により所有又は分取の事実を示す証拠、租税を支払った証拠、売買譲渡下付などの所有の事実を示す証拠、私費で木竹を植え付けた証拠などを併せて提出しなければならない。主務大臣は、これら証拠により所有の事実を確認できたときは、その土地の下戻しを行う<sup>18</sup>。

## 第2節 明治期の不動産私法

### 1. 不動産担保制度・売買公証制度の導入

地券は、土地所有権の証拠としては適当な制度であるが、土地に担保権を設定するには、誰が担保権者かを表示することが難しいという問題があった。そこで明治政府は、1873（明治6）年に「地所質入書入規則」（明治6年1月17日太政官布告18号）を制定し、土地の質入（現在の質権に相当）と書入（現在の抵当権に相当）について、町村の戸長役場に奥書割印帳という帳簿を備え付け、これに担保権を記載することで公証することにした<sup>19</sup>。次いで、1875（明治8）年の「建物書入質規則並ニ建物売買譲渡規則」（明治8年9月30日

## コラム 二線引畦畔の問題

畦畔（あぜ）とは、田畑の境にあるもので、公図の上では二線が並行して記載されている。畦畔については地券が発行されないのが通例だったため、国としては国有地と考えているが、国有財産台帳には掲載されていない。この問題が強く意識されたのは、戦後の宅地開発や公共事業に伴う用地買収においてである。結局、国（当時の大蔵省）は、国有地であるという建前を堅持しつつ、私有財産として取得時効の対象になるとして、取得時効の要件を備えかつこれを援用するものについては、裁判上の請求がなくても、行政上の扱いにより畦畔に接する田畑の所有者に対し私的所有権を認めることにした。

太政官布告148号)で建物の売買、担保権設定について規定した。土地には地券が発行されていたわけであるが、建物についてはそれに相当する文書を発行することはせず、戸長役場に建物譲渡と書入のための奥書割印帳を設け、建物の売買・譲渡と書入の公証にした。

また、1880(明治13)年に「土地売買譲渡規則」(明治13年11月30日太政官布告52号)を制定し、土地の売買についても公証によることを規定した。その理由は、土地売買については地券で所有権を示し、土地担保については戸長役場の奥書割印帳で担保権を示すという二元制度では不便だったからである。この規則により、戸長役場が土地売買のための奥書割印帳を備え付け、売買のある都度そこに記載することとした。このため、地券の土地所有権の証拠という機能は、戸長役場の奥書割印帳に移り、地券の役割は地租納税者の表示に限られることになったのである<sup>20</sup>。

## 2. 登記法

戸長役場の公証は無料であったが、管理が不十分な場合があったため、明治政府は、全国的機関である裁判所が不動産の公示を担当するのが適切であるとして、1986(明治19)年に「登記法」(明治19年8月13日法律1号)を制定した。

「登記法」は、ドイツの登記制度を参考にして物的編成主義を採用した。即ち、地券台帳に基づきあらかじめ各筆ごとに用紙を準備し、所有権の移転や担保権の設定がある都度、登記簿に記載することとした。

また、登記をすることによって直接利益を受ける者(登記権利者)と登記をすることによって不利益を受ける者(登記義務者)とが共同してすることを要するものとする共同申請主義を規定した。

そして、登記を不動産の売買や担保権設定

の有効要件ではなく、対抗要件とした。

さらに、土地登記簿と建物登記簿を別個の冊子とした。これは、それ以前の戸長役場での公証でも土地と建物の公証制度が別個の冊子によっていたことが関連するが、我が国の不動産制度の特徴である「土地と建物の分離」の一つの原因になったのである。

## 3. 民法

### (1) 民法編纂の経緯

「民法」は、私法の基本法典であると同時に、憲法に比肩すべき国法の基本法でもあり、明治政府としては、当時存在した不平等条約の改正のためにも民法典編纂が必要であった。そこで政府は、フランスから法学教育や立法のためのお雇い外国人として来日していたパリ大学法学部助教授ボアソナードに、民法草案作成を1879(明治12)年頃に依頼した。ボアソナードの草案を翻訳してできた民法は、現行民法と区別して「旧民法」と呼ばれ、1890(明治23)年4月21日に公布され、1893(明治26)年1月1日から施行される予定だったが、日本人の法学者の一部がその施行に反対し、「法典論争」が起きた。結局、帝国議会在旧民法の施行延期を決議し、当時の帝国大学教授(穂積陳重、富井政章、梅謙次郎)が「旧民法」を修正して新しい「民法」(現行民法)を起草し、1896(明治29)年4月27日法律89号として制定された<sup>21</sup>。

### (2) 不動産に関する権利の基本法制

「民法」206条は、所有権について、「所有者ハ法令ノ制限内ニ於テ自由ニ其所有物ノ使用、収益及ヒ処分ヲ為ス権利ヲ有ス」と規定して、その基本的な意義を明らかにした。ここでは、所有権の「自由」が示されていると同時に、その自由が「法令ノ制限」に服することが規定されている。

また、土地所有権の売買等の物権変動について、意思主義（176条）とともに対抗要件主義（177条）を規定した。登記については、ドイツのように不動産所有権移転の効力要件であるとする法制も存在するが、我が国民法は、フランスの法制度にならって対抗要件主義を採用した。

この所有権が不動産における権利の基本であるが、それ以外の物権について民法は、物権法定主義を採用した。ただし、こうした民法の厳格な態度にもかかわらず、入会権、水利権、温泉権などは、伝統的な物権としてその後も効力を有することになった。

### (3) 不動産法制の基本法典としての民法の特徴

第一の特徴は、土地と建物を別個独立の不動産としていることである。この結果、他人の土地に自己の建物を所有するという、借地による土地利用が重要な意義を持つこととなる。我が国民法の母国であるヨーロッパでは、土地と建物は一体の不動産であることが原則であり、借地による土地利用も例外的であるのと対照的であり、このことは、我が国の不動産市場や不動産事業のあり方にも大きな影響を与えている。

第二の特徴は、他人の土地に自己の建物を所有するための契約の仕方としては、物権である地上権の設定を受けることも、賃貸借によって債権である賃借権を取得することも、いずれも可能であることである。穂積陳重ら立法者は、建物を所有するための借地は地上権により、耕作のための小作は賃借権によるのが通例であると考えていたが、実際には地主は、建物所有のための借地についても、地上権より賃貸借を選好した。その理由は、賃貸借の存続期間は20年を超えることができないこと、賃借権の譲渡、転貸には地主の承諾

が必要であることなどから、賃貸借の方が地主に有利であったからである。

第三の特徴は、賃貸借規定は契約の自由を基本とし、農地賃貸借に関して社会的弱者である小作人を保護する規定が不十分であったことである。

これら特徴のうち第二、第三については、後述するように、その後極めて重要な立法上の手当が行われることとなる。

### (4) 土地と建物が別個の不動産とされた理由

「民法」86条1項は「土地及びその定着物は、不動産とする。」と規定するのみで、建物を含む定着物が土地と別個の不動産であると明定しているわけではない。それにもかかわらず、日本では土地と建物は別個の不動産とされていると解することができるのは、「不動産登記法」上、土地と建物が別不動産であることが前提とした規定が設けられている（不動産登記法14条）からである。また、抵当権の効力の範囲が土地と建物で区別されていること（民法370条）や法定地上権という独自の仕組みの存在（民法388条）<sup>22</sup>、一括売却権の規定（民法389条）<sup>23</sup>は間接的に土地と建物が別個独立の不動産であることを示すものとされている。

このように日本では建物が土地とは独立した不動産とされている理由としては、①日本の慣習がそうであったこと（江戸時代から土地と建物は別個の不動産として売買、交換、抵当権設定などが行われていたこと）、②地券は土地所有権のみに関するものであり、その地上にある建物の所有権に関するものではなかったことの二点が挙げられる。なお、地券についてこのような取扱いがされた理由としては、さらに、ア. 農地の取扱い（土地と建物とを一体としたのでは、そのようなものの存在しない、しかも当時、明治政府の財政

上も日本経済の構造上も圧倒的な重要性を持っていた農地の取扱いに困るため、土地と建物とが切り離されたのだと推測されること)、イ. 変革期立法の一般的な傾向(早急に法が作られ、いつとはなしに土地と建物とが常に別個独立とされるようになったこと)、③家屋構造(特に、立法当時の日本の建物は一般に木造であり、家屋構造の弱さによって土地と建物が別個独立であるとの観念が生み出されたこと<sup>24)</sup>が挙げられる。

また、立法経緯としては、1894(明治27)年12月4日から18日にかけての法典調査会における民法草案の審議の中で確定的となったものと思われる。そこでは、現在の「民法」370条、388条及び389条に相当する条文が審議され、土地建物一体説と土地建物別個説から賛否両論があったものの、最終的には土地と建物を離すという案が多数で通ることとなった<sup>25)</sup>。

#### 4. 不動産登記法

「民法」が1898(明治31)年に施行されたのを受けて、翌年に「不動産登記法」(明治32年2月24日法律24号)が制定された。その内容は、裁判所の登記事項管轄、物的編成主義、共同申請主義、対抗要件主義など基本的には明治19年「登記法」を継承するものであるが、「民法」に従って賃借権や先取特権を登記できる権利として認め、また、仮登記、予告登記等の制度を設けた。

この法律はその後一部改正が行われたものの、2004(平成16)年6月18日法律123号により全部改正されるまで100年以上も施行された。

#### 5. 建物保護ニ関スル法律

前述したように、多くの借地は賃借権で設定されていたが、「民法」によれば、賃借権

が設定されている土地を地主が他人に売却すると、賃借権が登記されていない限り、賃借人は自己の賃借権を新たな地主に対抗することができない(605条)。賃借権が対抗できないときは、新たな地主は、借地人に対して建物取去、土地明渡を請求できる。ここで、判例は、地主に賃借権登記への協力義務を認めていないため、賃借人は、賃借権を登記したくても登記ができず、ほとんどの借地権は実際には無登記であった。そのため、賃借権が設定されている土地が売買されると、賃借権が対抗できないために、賃借地上の建物も取去しなければならなくなった。このように、土地売買が建物の破壊をもたらしたことから、当時の新聞はこの事態を、土地売買が地震と同じ効果を持つとして、「地震売買」と表現した。民法の規定と判例が、大きな社会問題を引き起こしたわけである。

そこで、1909(明治42)年に「建物保護ニ関スル法律」(明治42年5月21日法律40号。建物保護法と通称される。)が制定された。この法律は、土地の賃借人や地上権者がその賃借権や地上権を登記していなくても、借地上に存する建物の登記をしているときは、土地を買い受けた第三者に借地権を対抗することができることと規定した。建物の登記は借地人が単独でできるので、これにより借地権の対抗力が実質的に保障されることになったのである。

### 第3節 明治期の都市政策と不動産公法

#### 1. 都市計画と都市整備事業のはじめ

##### (1) 近代的都市改造

我が国の近代化を急速に推し進めていた明治政府にとって江戸時代以来の伝統的な都市を近代的な都市に改造することも重要課題で

あり、特に、首都東京については、大火の予防、伝染病の防止、交通手段の整備等が必要であった。このうち防火対策は、維新後も、しばしば大火が発生したことから、比較的早く着手された。まず、1872（明治5）年2月の銀座の大火を受けて、政府は「銀座煉瓦街計画」を策定し、焼跡に広い街路と煉瓦造りの建物が並ぶ街区を作った。この事業は、銀座が江戸時代からの商業地であった日本橋を抜いて東京一の商業地になる基礎ともなった。

その後、1880（明治13）年12月から翌年2月にかけて神田一帯に連続して大火が発生したことから、東京府は防火を中心とした都市改造のため神田橋本町の全面的都市整備、焼失範囲にある15路線の道路整備、3つの新河川開削など広範囲な事業を実施するとともに、「防火路線並ニ屋上制限規則」（明治14年2月25日東京府布達甲27号）によって、都心地域について既存建物を含むすべての建物の屋根を瓦等の不燃材で葺くことを義務づけ、さらに幹線道路沿いの建物の構造を石造、土蔵造等に限ることとした。これは、我が国で初めての本格的な防災都市計画であると言える<sup>26</sup>。

一般に、都市を整備する場合には、大きく二つの手法がある。その一つは事業であり、伝統的には、公的組織が自ら又はその譲許を受けた組織が土地利用のあり方を変えるための都市改造を行うものである。もう一つは規制であり、公的組織が一定の法規を制定し、私的土地所有者等に順守させることにより、土地利用のあり方を変えさせていくものである。「銀座煉瓦街計画」は、事業という方式による都市改造であり、「防火路線並ニ屋上制限規則」は、規制という手法による都市改造であった。

## (2) 東京市区改正条例

明治政府は、1873（明治6）年、太政官布告により内務省を設置した。内務省は戦前の75年間にわたり地方行政、警察行政など内政を司る強力な官庁であった。内務官僚は、自分たちエリートが国民を指導していくという牧民官の発想で行政を進めるとともに、日本を早く近代化するため、欧米の先進的な仕組みを積極的に導入しようという開明的な態度を特徴としていた。都市政策・都市計画もその一環であり、明治期の最大の政策と言えるのが、1888（明治21）年に公布された「東京市区改正条例」（明治21年8月16日勅令62号）であり、我が国最初の都市計画法制と評価できる。市区改正とは、市街地の整備という意味であり、また、条例という語が用いられているが、自治立法ではなく、国法たる勅令であった。

この条例は、当時の東京市の区域において営業、衛生、防火、通運等の利便を図るための市街地改造に関する計画と毎年度において施行すべき事業を決定する組織として、東京市区改正委員会を設置して内務大臣の監督に服せしめること、市区改正委員会において市街地改造のプラン（市区改正設計）を議定したときは内務大臣に具申し、内務大臣は内閣の認可を受けて東京府知事に付し公告させること、市街地改造の財源として地租や営業税について特別税を課することができること、また公債を募集できることなどを規定した。併せて、土地の収用・使用に関し、別に「東京市区改正土地建物処分規則」（明治22年勅令5号）を定めた。

1889（明治22）年に告示された最初のプランは、都市インフラ整備の青写真であり、その総事業費としては2,348万円を予定していた。条例によれば、これら事業のための特別税、補助金の歳入合計は、毎年度30～50万

円と規定されていたので、単純計算では47～78年度分の事業に相当する。つまり、市区改正における都市計画の概念は、内容的には都市インフラ整備そのものであり、方法的にはまず設計図である市区改正設計を公定し、それに基づき毎年度少しずつ実現していくという方式であった。しかも帝都の事業で

あることから国家の事業とされたのであり、あらゆる意味で市区改正においては「都市計画は国家百年の計」であった<sup>27</sup>。

事業実績を見ると、1889（明治22）年から1918（大正7）年末までの30年間に、総事業費5,058万円のうち51%を道路に投入し、都心部の幹線街路整備を中心に帝都の改造を実施

【表1-1】市区改正計画の事業達成率

項目	当初計画	事業実績	達成率(%)
道路（線数）	316 線	133 線	42.1
（延長）	117 里	44 里	37.6
河濠（新設）	8 個	3 個	37.5
（改修）	22 個	1 個	4.5
（外堀埋築）	4 個	3 個	75.0
公園（箇所数）	49 個	30 個	61.2
（面積）	100 万坪	69 万坪	69.0
市場	8 個、12 万坪	0 万坪	0
火葬場	5 個、1 万坪	0 万坪	0
墓地	6 個、30 万坪	0 万坪	0

（資料）池田宏「都市計画法制要論」都市研究会、1921年、120～121頁。

## コラム 市区改正事業の財源問題

1882（明治15）年に東京府知事に就任して首都東京の改造を唱えた芳川顕正を中心に、道路・河川整備を旨とする内務省－東京府主導の首都計画たる市区改正案の作成が進められた。ただし、財源に関しては、府県会（地方議会）コントロールの意図を秘めた内務省が国費・地方費一体の配分制度を提案したのに対し、工部省系の芳川知事はこれに従わず、大蔵省と手を組んで入府税を創設するという独自の構想を固めて行った。入府税は、当時のパリの入市税に影響を受けた消費課税であるが、当初は賛成した大蔵省が、海軍軍拡の財源としての所得税導入のため、競合する入府税に対し反対に転じたことから実現しなかった。そこで内務省－東京府は、15万円程度と見込まれる官有河岸地払下げを呼び水として15～35万円の付加税（特別税）負担を東京府会に提案した。結局、受益者負担の見地に基づき、東京府内から地租割（都市計画税の原型と言えよう）、営業税、雑種税、家屋税、清酒税という特別税を徴収し、府内の官有河岸地払下げ収入と合わせて年額30～50万円の間で調整して財源を確保することとし、特に必要な場合には公債発行が認められた。入府税はかろうじて清酒税としてその面影をとどめることとなった。このように、都市整備財源問題は近代都市計画スタート時点から既に付いて回る大きな政策テーマだったのである。

した。そのほか、水道、橋梁、河川、公園、埋立、下水等も含めた都市インフラの整備を行った。全体の事業達成率は【表1-1】のとおりであり、市場、火葬場、墓地は実績ゼロであった<sup>28</sup>。また、近代都市計画の最も重要な柱である土地利用規制については、ほとんど見るべきものはなかった<sup>29</sup>。

### (3) 東京以外の都市整備

京都は、1869（明治2）年の東京遷都・車駕東幸により人口が1877（明治10）年まで減少したことから、奈良のような存在になってしまうのではないかと、の衰微への危機意識を原動力に、京都府知事北垣国道は琵琶湖疏水事業を起こし、市内に電力を供給して産業誘致を図った。さらに、1895（明治28）年第4回内国勸業博覧会及び平安奠都記念祭をステップに我が国最初の市街電気軌道を敷設して、商業都市として再生しようとした。都市再生プロジェクトの先駆けと言える。

また、大阪の危機感も強く、1896（明治29）年に市営築港事業に対する国庫補助を獲得したものの、日清戦争恐慌により築港公債の価格と償還財源として当てにしていた埋立地の地価が暴落してしまい、市財政は逼迫した。そこで大阪市長長鶴原定吉は、公債の財源捻出を目的として、1903（明治36）年に収益主義を経営原則とする市営電気鉄道を創設し、第一期築港線を建設した。これが日露戦争時に収益を上げたことから、翌年に東西線と南北線を建設した。

他方、横浜市は対外貿易の主導権を巡って神戸市と競争を繰り広げていた。しかし、神戸港の輸入額が1892（明治25）年に横浜港を上回り、横浜港の地位は低下していった。そこで横浜市は1904（明治39）年、関税以外の港税徴収権と起債権を横浜市港湾委員会（港湾管理者）に帰属させて、かつ、収益処分に

については国と市の間で出資額に応じて配分することを提案した。

1898（明治31）年、神戸市は港湾修築計画を策定し、国はこれに基づき港湾拡張計画を閣議に諮って推進した。

このように、東京以外の都市の開発・整備は、あたかも都市間競争と言うべき様相を呈していた。ただし、市区改正のような一応は総合的な都市計画ではなく、港湾、水道、電気軌道、電力供給といった市営事業の導入を巡る競争であった。これは、市区改正が適用されない以上、各都市が文明開化に乗り遅れないようにするためには、自力で成長部門に対して公共的投資を行い、地域経済の発展を図りつつ、その収益により投資コストの回収を行う方式のほかには選択肢はなかったと言えよう。

## 2. 大日本帝国憲法

1889（明治22）年に制定された「大日本帝国憲法」（明治憲法）は、27条1項で所有権保障を規定した。即ち、憲法という法体系の頂点にある規範により所有権保障が明確化されたのである。

また、27条2項は公用収用について規定し、土地収用の憲法上の根拠を与えた。

## 3. 土地収用法

土地収用のための法規としてはまず、「公用土地買上規則」（明治8年11月28日太政官達132号）が制定され、国郡村市の利益のために公用土地買上げをなしうることを規定したが、補償について地券価格による買上げを原則とするなど実際にそぐわないものがあつたため、所有権保障を規定する明治憲法の制定とも関連して、1889（明治22）年に同規則を全面改正して「土地収用法」（明治22年7月31日法律19号）が制定された。

同法は、鉄道等の私人が収用の主体になることを明確に認めた。また、補償については、地券価格の原則に代わって「相当ノ価値」の補償をすること、補償金額に不服がある場合には、裁判所に訴を提起できることを規定した。収用手続きとしては、起業者が内閣に工事認定を求め、その後、知事等の地方長官を委員長とする土地収用審査委員会が収用の区域、時期、補償金等を決定した。現行の土地収用制度の基本的仕組みがこのときに定まったと言える。

その後1900年には、新たな「土地収用法」(明治33年3月7日法律29号)が制定された。新法は基本的に1889年法を受け継いでいるが、民法の制定を受け、私法上の権利関係を明確にしたこと、収用法の適用の対象を工事から事業に改めたこと(工事がなくても収用が必要な場合があるため)、収用法の適用がある事業に電気事業等も追加したこと、地上権のみの収用を認めたことなどが特徴である。1900年土地収用法は、第2次大戦後まで土地収用の基本法となった。

#### 4. 耕地整理法

都市的な土地利用を行うための基盤整備の代表的な手法は、土地区画整理事業である。この事業の特徴は、減歩を伴う換地により道路、公園等の公共施設の用地を提供させることにある。耕地改良のための土地の区画形質の変更については、1899(明治32)年に公布された「耕地整理法」(明治32年法律82号)が初めての法制度であり、土地所有者の3分の2以上の同意、同意者の土地面積が整理地区総面積の3分の2以上であること、同意者の土地の地価額が整理地区内の地価総額の3分の2以上であることを条件に、不同意である者をも耕地整理地区へ強制的に編入することができることを規定した。ただし、同法は

耕地整理の目的を耕地の利用を増進することに限定していた。

その後1909(明治42)年に制定された「耕地整理法」(明治42年法律30号)もまたその目的を土地の農業上の利用の増進としていたが、耕地整理組合の設立要件を区域内の土地所有者総数の2分の1以上かつ区域内の土地総面積及び総地価の各3分の2以上に該当する土地所有者の同意に緩和し、さらに建物がある宅地についても土地所有者、関係人及び建物について登記したる権利を有する者が同意したときに耕地整理組合の地区に編入できる旨を規定した。そして、この法律による耕地整理は、宅地開発目的の土地区画整理としても実施されたのである。

さらに、1919(大正8)年の「旧・都市計画法」が土地区画整理を都市計画法制の中に位置づけ、土地区画整理の実際の方式について1909年の「耕地整理法」を準用したことにより、同法の仕組みが都市的土地利用の形成に大きな役割を果たすことが法制度上明確になった。土地区画整理事業は「都市計画の母」と呼ばれるほど、我が国の市街地形成に果たした役割は大きい<sup>30</sup>。

#### 5. 治水三法

##### (1) 森林法

明治期に確立された土地私有制度は、森林に大きな影響を与えた。民有林については、所有権自由の原則から伐採が自由となり、建築・土木材料、燃料、農業肥料等に用いるため、森林が無秩序に採取され、森林荒廃による洪水、土石流等の災害が多発した。特に1896(明治29)年の未曾有の大水害は各地に大きな被害をもたらしたことから<sup>31</sup>、「森林法」(明治30年法律36号)が制定された。

同法は保安林制度を創設し、土砂の崩壊、流出、飛散、水源涵養、風水害等の防止のた

めに必要な箇所は、地方森林会の答申を経て主務大臣が保安林に指定し、伐採の禁止・制限、開発行為その他の土地利用の制限を行うことができるものとした。その後、明治40年法律43号により全面改正され、規制が強化された。

## (2) 河川法

「河川法」(明治29年4月8日法律71号)は、現行の「河川法」(昭和39年7月10日法律167号)との対比上「旧河川法」と通称される。明治中期になると、河川沿岸の開発の進展に伴い、洪水による被害が増大するようになり、堤防によって洪水の氾濫を防止する治水工事に対する要望が高まってきた。当初は財政上の窮乏を理由にこれを実行に移そうとしなかった明治政府も、日清戦争後に財政の余力が生ずるに及んで、ようやく治水工事を主軸とする政策の展開を決意するに至り、旧河川法が制定されたのである。

「旧河川法」の内容は、国家権力による統制的色彩が著しく強く、また、治水に重点が置かれ、利水の面には十分な配慮が払われていない。行政実務も洪水、高潮等の非常時の管理に集中され、平常時の利用については河川の使用関係以外に関心事となることはなかった。また、護岸の建設、浚渫といった工事中心であり、物的管理しかも工事により設置した施設の維持操作に人的・財政的資源が重点的に投入された。このように時間的・内容的に限定された管理であり、公共用物としての河川を包括的・体系的にコントロールするという本来の意味での管理がなされなかった<sup>32</sup>。

## (3) 砂防法

「砂防法」(明治30年3月30日法律29号)は、土石流による被害を防止するために、主務大臣が指定する土地において砂防設備を設置し

たり、行為制限を課すことなどを定めている。

ちなみに、同法は制定当時の条文がほぼ維持されている希少な法律であるが、36条は「私人ニ於テ此ノ法律若ハ此ノ法律ニ基キテ発スル命令ニ依ル義務ヲ怠ルトキハ国土交通大臣若ハ都道府県知事ハ一定ノ期限ヲ示シ若シ期限内ニ履行セサルトキ若ハ之ヲ履行スルモ不充分ナルトキハ五百円以内ニ於テ指定シタル過料ニ処スルコトヲ予告シテ其ノ履行ヲ命スルコトヲ得」と規定し、執行罰(行政上の義務を義務者が怠る場合に、行政庁が一定の期限を示し、期限内に履行しないか、履行しても不十分なときは過料を課することを予告して義務者に心理的圧迫を加えて義務の履行を強制する、行政法上の強制執行のひとつ)に関する規定が条文上に現行法上唯一残されている法律としても知られている。砂防行政の実務では執行罰は行われていないにもかかわらず、法律の条文からこの規定が削除されていないのは、特に理由のあるものではなく、単なる削除漏れがそのまま残ってしまっているからであるというのが通説となっている。

以上のように同時期に制定された「森林法」、「河川法」、「砂防法」は治水三法と呼ばれるが<sup>33</sup>、不動産政策の観点からは、洪水などの自然災害が特に多い我が国の国土保全を通じて経済発展と都市の形成を支えてきたと評価できる。

## 第4節 明治期の土地税制

### 1. 地租条例

1884(明治17)年の「地租条例」(明治17年太政官布告7号)は、地租改正における地租制度を体系的にまとめた法令である。この条例は、地租は地券の名義人に課税し、質権が設定されている土地については、質権者に課税することを規定した。

この条例の制定後、地租改正当時の地図が不正確なものであったため、再び土地調査(地押(じおし)丈量と呼ばれた。)を行い、1888(明治21)年頃までにほぼ終了した<sup>34</sup>。このときに作成された地図は、後に土地台帳付属地図となった。現在の登記所に備え付けられている公図の多くは、このときに作成された地図を複製したものである。

## 2. 譲渡所得課税の経緯

我が国における所得税は、1887(明治20)年3月23日に公布された「所得税法」により創設されたが、当初から長い間、土地や建物の譲渡による利益(譲渡所得)に対しては所得税を課税することはなかった。これは、当初の所得税のシステムが、個人又は法人のすべての所得に課税するという現在のような総合所得税ではなく、営利に属さない一時の所得には課税しないというシステムであったことに関連する。

個人の譲渡所得に対する課税がなされるようになったのは、1942(昭和17)年の臨時利得税改正まで待たなければならず、総合所得税が導入されるのは、第2次大戦敗戦後の1947(昭和22)年の所得税抜本改正であった。また、法人に対する課税は、1899(明治32)年の税制改正であった<sup>35</sup>。

## 3. 土地台帳規則

「地租条例」は、地券の名義人から地租を徴収すると規定していたが、1889(明治22)年の「土地台帳規則」(明治22年勅令39号)は、端的に台帳により地租を課税する制度を採用した。各府県や郡役所は、地券台帳を元に、土地台帳を作成し、所有権の移転登記や質権の設定があると、登記所が土地台帳所轄官庁に通知することとされていた。地図も、台帳付属地図として位置付けられた。

この規則の制定により土地及び租税に関する基本的な帳簿としての土地台帳が完成したことにより、地券は土地所有権の証拠としても地租納税義務者の表示としても機能を失い、その歴史的な役割を終え、廃止された<sup>36</sup>。なお、1896(明治29)年に税務署が創設されてから、土地台帳は税務署に移管された。

## 4. 宅地地価修正法

明治時代も半ばを過ぎると宅地も農地も、明治初年に比して相当の値上がりをし、特に宅地価格は著しく上昇した。しかし、地租改正以来、地租課税のための法定地価の根本的修正は行われず、しかも、明治初年の地租改正では、宅地の地租負担が農地に比べて相対的に低い水準とされたため、地租条例改正により1899(明治32)年から宅地地租の税率を農地地租に比べ上昇させた。そして、1905(明治38)年には、田畑の地租税率を5.5%、市街宅地の税率を20%としたが、それでも法定地価の固定のために負担の均衡が達成できない状況にあった。

そこで、1910年(明治43年)の「宅地地価修正法」(明治43年法律3号)は、宅地について賃貸価格調査を行い、これに基づいて法定地価修正を実施することを規定した。賃貸価格とは、貸主が公課、修繕費など土地の維持に必要な経費を負担する条件で土地を賃貸するときに取得すべき金額である。各税務署は、土地所有者の選挙により宅地賃貸価格調査委員会を設けて調査を行い、調査により得られた賃貸価格の10倍を修正地価とした。ただし、一種の負担調整措置があり、市街宅地の修正地価がそれまでの法定地価の18倍を超えるときは、18倍をもって修正地価とした。宅地の地租税率については、2.5%とこれまでに比べて引き下げた結果、宅地の実際の地租負担の増大は、2.25倍が限度になった<sup>37</sup>。

【表 1－2】地租税率の変化（単位％）

	当初	明治 10	32	37	38	43	大正 10
田畑	3	2.5	3.3	4.3	5.5	4.7	4.5
市街宅地	3	2.5	8.0	8.0	20.0	2.5	2.5
村宅地	3	2.5	6.0	6.0	8.0		
雑種地	3	2.5	4.3	4.3	5.5	4.0	5.5

（資料）大蔵省百年史上巻219頁

なお、明治初年の地租改正時に地価日本一であったのは東京市日本橋区元船町であった（日本橋三越近く、300坪当り8,867円）が、宅地地価修正法による修正地価では日本橋区室町（三越前、300坪当り36,000円）になった。

### 5. 印紙税

印紙税は、商取引等の背後に担税力があると想定し、これに関連して作成される文書に印紙を貼らせて課税するものであり、流通税（取引税）の一種である。

我が国では1873（明治6）年「受取諸証文印紙貼用心得方規則」（明治6年太政官布告56号）により導入された。当初の内容は、証書類を金銭その他諸受取の第1類と田地屋敷建屋売渡証文、借入金証文等の第2類に分け、後者は10円以上に対しその金額に応じた段階的な税率（概ね1％）を賦課した。その後、数次にわたる改正を経て、1899（明治32）年に「印紙税法」（明治32年法律54号）が制定され、現行の「印紙税法」（昭和42年5月31日法律23号）により全部改正されるまで施行された。

### 6. 登録免許税

登録免許税は、登記のための手数料的性格のものではなく、不動産の権利の移転等の背後に担税力があると推定して課税する流通税（取引税）の一種である。

1871（明治2）年の地券交付以来、1889（明

治22）年に廃止されるまで、地券の新規交付、売買による交付、書換ごとに地券証印税を課していた。

その間、「登記法」（明治19年法律1号）が制定され、登記に際して登記税が課せられるようになった。その後、日清戦争後の国費膨張に対処するため、同法は1896（明治29）年に「登録税法」（明治29年法律27号）に改められ、現行の「登録免許税法」（昭和42年6月12日法律35号）により全部改正されるまで施行された。

### 7. 相続税

相続税は、1905（明治38）年に日露戦争の戦費調達の一財源の一つとして導入された<sup>38</sup>。相続税の課税根拠としては諸説があるが、導入当時は次のように説明された。

「相続税は、相続によって、一時に多額の財産を取得する者がある際に、その相続財産の一部を租税として納付せしめるものであるから、納税者の苦痛は極めて少ないにもかかわらず、国庫は確実にして巨額の収入を得るのみならず、国富の発展とともに無限にその収入を増加すべきものであって、はなはだ良好な税種であると認められる。」<sup>39</sup>

創設時の税率は、直系卑属が家督相続した場合には、5千円以下に対する1.2％から、7千円を超える部分に対する4％まで八段階に区分されており、さらに10万円を超える場合には、百万円までは5万円ごとに0.5％を

## コラム 相続税の課税根拠

- ① 所得還元説：被相続人が生存中に蓄積した財産は、所得税の課税の一部を猶予し、運用させていたもので、死を契機として、所得税の最終の調整として課すという考え方。生前に所得を費消した者とのバランスが取れないという批判がある。
- ② 資産再分配説：資産家に富が累積集中していくのを防止し、富の再分配を図るという考え方。資産層から無産層への再分配となる保障はなく、資産家間の再分配にしかならないという批判がある。
- ③ 不労所得説：被相続人の死亡という偶然による不労所得に課税するものであり、納税者の負担も軽いという考え方。所得税の一時所得も偶然の要素があり、両者の関係をどう考えるのかという批判がある。
- ④ 国家共同相続説：財産を残せたのは、国家の保護によるものであり、国家も共同相続人の一人となるべきであり、その相続分が相続税であるという考え方。国民の財産の保護は国家の当然の義務であるという批判がある。

加えることとされた。現行制度と比較すると、桁違いに低い税率であると言える。

### 第5節 明治期の住宅金融

資本主義の発達により都市化が進展すると、大量の労働者が都市に流入・居住するようになり、彼ら向けの貸家の需要が増大し、住宅建設のための資金需要や、市街地形成のための宅地開発の資金需要が発生する。こうした資金需要に応えるための融資として不動産金融が発達していくというのが各国に共通して見られる現象である。

我が国の場合、明治期の都市生活者の圧倒的多数は借家生活であり、持家所有者は富裕層に限られていたため、住宅金融に対する需要は当初はほとんどなかったが、工業化に伴う既成市街地の住環境の悪化などを背景に給与生活者層の郊外住宅に対する需要が増大するにつれ、資金需要が発生するようになり、不動産金融制度が整備されていった。

実際に不動産金融が制度として発達するのは明治末期からであるが、最初に住宅金融を

事業化したのは1896（明治29）年に設立された東京建物株式会社である<sup>40</sup>。当時としては画期的な最長15年賦で高額なローンを低利で供給しており、法人組織による個人向け融資としては初の試みであった。

金融機関による住宅金融としては、特別法に基づき設立された日本勧業銀行、農工銀行、北海道拓殖銀行といった特殊銀行がもっぱら取り扱っていた<sup>41</sup>。

### 第6節 明治期の不動産市場と不動産業

#### 1. 江戸期の状況

「不動産業は土地・建物などの売買・交換、貸借などの取引に伴う業務により成立するもので、不動産の取引の禁止ないしは強い制限下にあった封建体制下では成立し難いものであった。」という見解もあるが<sup>42</sup>、江戸等の都市の土地（町地）は無税地で、永代売買も許されていた。また、農地でも禁制が厳格に守られていたわけではなく、質入と質流れという方式で実質的な土地売買が行われてい

た。豪商の中には大規模な町地、家作の所有により5～6万石の収入を挙げている者もいた。江戸時代なりの不動産投資ビジネスが成立していたのである。さらに、関西では土地の売買が盛んで借地の慣行は定着しなかったが、江戸では日本橋に店を構える問屋でも店借地借が多かったとされるように<sup>43</sup>、東西で特色のある不動産市場が成立していたと言える。

町地のうち売買が認められていたのは沽券地と草創地である。沽券地は一般町人の私有地であり、現在の権利証に相当する沽券により売買を行っていた<sup>44</sup>。草創地は沽券のない私有地で、1625（寛永2）年以前から居住又は開墾した土地である。

町地や家屋の売買には、下級役人的立場にある家守が仲介斡旋に当たったほか、江戸末期には雇人口入業者も仲介に参入した<sup>45</sup>。

当時、売買の相手方を見つけるのが困難であること、多額の礼金を要求される場合があること、にせ沽券が横行したことといった問題があったことから、町民から幕府に対し取引斡旋機関の要望が出されたが、実現しなかった<sup>46</sup>。幕府は不動産政策には関心が低かったと言えよう。

## 2. 東京の土地所有と貸地・貸家経営

江戸時代末期1865（慶応元）年における江戸の土地の63.5%は武家地、12.7%は寺社地、17.8%が町地であった<sup>47</sup>。明治期になり、武家地の2割程度と、寺社地の境内地・直営耕地・貸付耕地を除く土地が上地され、官庁・軍・学校・官営工場などの公用に供されたほか、一部の特権的企業の敷地として利用された。また、武家住宅は当初、維新政府官員に貸与されたが、維持管理費用の出費が政府にとって負担となったことから廉価で払い下げられ、特に上級官員の中に大規模土地所有者層（大規模借地を含む）が形成された。

町地は江戸末期の所有関係がそのまま継続されたから、旧大名の土地所有、新たに形成された官員層の土地所有、江戸時代から続く豪商の大規模貸地貸家経営が明治期の不動産市場の最初の構造を形成したと言える。別の見方によれば、明治期の東京の大土地所有者は、その所有・経営形態によって、比較的小さい規模の土地を膨大に所有し貸地経営を展開した「集積型大土地所有者」と、大きなまとまりのある土地を核に都市・住宅地開発を行った「集中型大土地所有者」という2種類のパターンに分けられるとされる<sup>48</sup>。

次に貸家経営の実態について見ると、1902（明治35）年頃の状況として、家賃は建築費の1割近くで、敷金は3～6月分であったため、貸家3軒分の敷金で同様の貸家1軒を建てることができたと言われる<sup>49</sup>。つまり1年程度で建築費を回収できたことになり、有利な投資であったことが分かる。ただし、ここには土地コスト概念がないので、土地所有者として地代相当分を取得する方法として自ら貸家を建てて家賃を得るという認識で貸家経営が行われていたと言える。これは、江戸期から続くビジネスモデルである。

これに対して、土地のみを賃貸する貸地経営も明治期に増加した。これは、借地に自ら家を建てる資力のある階層が都市の中に形成されたことが背景にあるが、火災が頻発していた当時においては家賃よりも地代が安定的収入源として認識されたこともある。

## 3. 不動産業の成立

### (1) 江戸期にルーツを持つ不動産業者

明治初期の不動産業の中心業務は既存の宅地・建物を対象とする仲介と管理であった。これらを担う主体は、前述したように江戸期に存在していた者がルーツであるが、具体的には次のとおりである。

- ① 家守に代表される町内の有力者、世話役、家作差配人で、頼まれて不動産の売買・貸借の世話をしていたのが、やがて職業化したタイプ
- ② 江戸期に発達した金融業者で、担保流れ不動産の運用・処分をしているうちに、不動産業が主たる業務になったタイプ
- ③ 人材斡旋業である口入屋の副業としての不動産斡旋が本格化したタイプ  
こうした業者の中には現在も活動している企業が存在する<sup>50</sup>。

## (2) 財閥各社の不動産経営事業

財閥各社でも、一族の家産や所有・取得不動産の経営管理に当たっており、やがて不動産専門の会社を設立して、都市部を中心に、宅地開発・分譲、ビル経営、貸家経営など積極的に不動産経営事業を展開していった<sup>51</sup>。

## (3) 信託業の一部としての不動産業

「信託法」と「信託業法」が制定されるのは1922（大正11）年のことであるが、それ以前は「商法」（明治23年法律32号）に基づき信託会社を自由に設立することができた。当時の信託会社の業務内容は、金融、無尽、証

券など様々であったが、いくつかの信託会社は不動産の管理、売買の仲介業も営んだ<sup>52</sup>。

以上のように、明治期の東京を中心とする不動産市場と不動産業の特徴を一言で言えば、大土地所有の進展と貸地・貸家経営の盛行である。

## 第1章のまとめ

明治期の不動産制度の特徴は、第一に、近代法的な土地所有権を創設したことである。江戸時代では土地に関する権利関係が地域的・慣習的に様々だったが、地券制度と「民法」の制定により土地法制度の基礎が築かれた。

第二は、「自由な土地所有権」を創り出したことである。明治初年には、不動産に対する江戸時代の各種の法令上・慣習上の制限や、地方ごとの慣習を大幅に整理し、撤廃した。この時期には、土地所有権と用益権の調整を図ったり、土地利用の自由を制限するような法令は、ほとんど見るできない。土地所有者は、売買も、担保も、貸付も、建築も、利用しないことも自由になり、義務としては、地租の納税が唯一といってよいほどであった。「東京市区改正条例」が公布され、

## コラム 大掃除の始まり

「汚物掃除法」（明治33年法律31号）は家屋の大掃除を国民に義務付けた。同法は1954（昭和29）7月1日まで施行され、その後1871（昭和46）年9月24日までは「清掃法」（昭和29年法律72号）が施行された。同法16条は「建物の占有者は、建物内を全般にわたって清潔にするため、毎年一回以上、市町村長が定める計画に従い、大掃除を実施しなければならない。」と規定していた。同法は「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和45年12月25日法律137号）の施行に伴い廃止され、現行法には大掃除に関する規定はない。

筆者は、自宅の大掃除をしなくなったことが日本人の住宅に対する意識を変え、DIYの盛んな米国などと比べて住宅の維持管理やリフォーム、さらには既存住宅流通に対する消極的な傾向の一因にもなっていると考えている。

西欧的近代都市計画の端緒が生まれたが、これも土地利用制限という面には及ばなかった。明治憲法は、「日本臣民ハ其ノ所有權ヲ侵サルルコトナシ」と規定し、所有権保障を定めた。

第三は、自由な土地所有権の創出の結果、都市においても農村においても大土地所有が形成されたことである。大土地所有者は、自ら利用するために所有するのではなく、もっぱら借地、小作を通じて他人に利用させて収益を上げることが追求したのであり、そこにおいて土地所有権と用益権の調整が必要であったが、「民法」は、所有権と用益権の調整という点では、所有権有利に傾いた法であり、その後に修正を必要とすることになった。

第四に、所有と利用の調整、境界の画定など、今日でも解決が困難な諸問題の原点がこの時期にあることである。換言すれば、法律や制度が当初意図しなかったような効果が後年度まで残るということであり、政策全般に共通する問題とも言えるが、不動産政策においては特に重要な問題に関しこの点が見られることを強調しておきたい。

(注)

- 1 佐野智也「明治期の民法の立法沿革に関する研究資料の再構築」名古屋大學法政論集 v.251、2013年、456～432頁。
- 2 福岡教育大学蔵書。http://libopa.fukuoka-edu.ac.jp/dspace/bitstream/10780/1214/1/1380323086.pdf
- 3 地政研究会編纂「土地法制概論」財団法人都市計画協会、昭和22年、5頁。
- 4 詳細は、稲本洋之助・小柳春一郎・周藤利一「日本の土地法 歴史と現状（第2版）」成文堂、平成21年、2頁以下参照。
- 5 我妻栄「所有権——民法施行前の寺領地と所有権」同『民法判例評釈Ⅰ』（一粒社、昭和40年）は「当時の土地制度変革は、私的支配権の実体の存在を前提しこれを所有権と認定

したのであって、たといその認定によって権利の性質に多少の変更を生じたとしても、決して所有権を創設賦与したものではないとみるべきものようである。」と論じているが、これも江戸期と明治期の一定程度の制度的連続性を前提した議論であると言えよう。

- 6 ただし、幕府の法令は、原則的に幕府直轄地に限って効力を有するもので、各藩は独自の法による支配を行っており、水戸藩などは永代売買を禁止していなかった。
- 7 地価の公的評価が第一義的に土地所有者の申請によるという仕組みは、孫文の「平均地権」を連想させるが、両者の関係は不明である。
- 8 地租改正一揆の中で有名なものは、茨城県の真壁一揆と三重県を発生地とする伊勢暴動であり、後者が大久保利通をして税率改正に踏み切らせたことから、「竹槍でドンと突き出す二分五厘」と言われた。実力行使が政策を決定した数少ない事例と評価できよう。
- 9 確認説には、我妻栄「所有権——民法施行前の寺領地と所有権」同「民法判例評釈Ⅰ」一粒社、1965年、牧英正「道頓堀裁判」岩波書店、1981年、220頁、金沢良雄「水法」有斐閣、1950年、25頁、北條浩「日本近代化の構造的特質」お茶の水書房2008年182頁等がある。
- 10 具体的には、穂田の所有権否認、民有地基準の変更、折半措置、下戻法の規定等が挙げられる。
- 11 創設説として、寶金敏明「改訂 里道・水路・海浜——法定外公共用物の所有と管理」ぎょうせい、1998年、51頁、福島正夫「地租改正の研究・増補版」有斐閣、1970年、丹羽邦男＝福島正夫「土地に関する民事法令の形成」「日本近代法体制の形成・下」日本評論社、1983年、47頁等がある。
- 12 倉部誠・井上陽「地租改正に伴う官民有区分の法的性質」法務省訟務局内訟務事務研究会編「国・公共団体をめぐる訴訟の現状」ぎょうせい、1998年、12頁。
- 13 大審院判決大正3年12月19日民録20輯1121頁。
- 14 最判昭和44年12月18日判決・訟務月報15巻12号13頁、有名な「三田用水事件」判決である。
- 15 最判平成10年1月22日判決・訟務月報45巻2号。

- 16 最判昭和61年12月26日民集40巻7号1236頁。海面下の土地について、地券を交付された者について、その所有権を否定した著名な判決である。
- 17 寶金敏明前掲書48頁は、創設説を唱える同氏も「民有地に区分された土地の中における土地所有者を確定する効果まで創設的であった訳ではない。私人間における帰属の決定（地券発行）は確認的効果を有するに過ぎないのである。このことは、登記を有する者が必ずしも真の所有権者でないのと同様である」と論じている。
- 18 この法律は、下戻しを受けた者は、下戻しによって所有権を取得すると規定するので、地券の効力に関する創設説と確認説の対立において、創設説の根拠の一つとされている。
- 19 戸長・戸長役場は全ての町村にそれぞれ置かれたわけではなく、小規模な町村の場合には複数の町村で1人の戸長、1ヶ所の戸長役場の例もあった。
- 20 法務所所管の不動産登記簿、財務省・総務省所管の課税台帳という現行制度の原型がここに見られる。
- 21 ただし、親族編、相続編は戦後に全面改正されている。
- 22 この制度は、土地と建物が同一の所有者に属する場合、いずれかに抵当権が設定され、その実行により所有者を異にするに至ったときは、その建物について、地上権が設定されたものとみなすものであり、土地と建物が別個の不動産であることを前提とした仕組みであると解される。
- 23 土地と建物が一体であれば、このような規定をわざわざ置く必要はない。
- 24 例えば、英国では99年199年といった日本の借地期間よりはるかに長いリースホールドを設定しても、石造の建物の寿命はそれよりさらに長く恒久的であるから、土地と建物を別個に観念する発想が生じる余地はないと考えられる。
- 25 土地建物別個問題に関する文献として、柳沢秀吉「土地と建物の法律関係（二）」名城法学27巻1=2号、1978年、53頁以下）、清水誠「わが国における登記制度の歩み—素描と試論—」日本司法書士会連合会編「不動産登記の歴史と展望〔不動産登記法公布100周年記念〕」有斐閣、1986年、174頁以下、松尾弘「不動産譲渡法の形成過程における固有法と継受法の混交（3・完）」横浜国際経済法学4巻1号、1995年、149頁以下、松尾弘「日本の不動産物権変動システムと登記制度をめぐる問題点—市民法の基盤としての不動産法制のあり方に関する一試論—」THINK司法書士論叢会報95号、1999年、159頁以下。
- 26 防災を目的とした都市改造という意味では、これに先立ち、横浜大火の復興がある。1866（慶応2）年に関内居留地が大火で焼失し、幕府と英米仏蘭との間で第3回地所規則を締結し、防災を目的とする都市改造を約束したが、実施は明治政府になってからで、日本初の本格的な並木道である日本大通などが誕生した。
- 27 渡辺俊一『『都市計画』の誕生—国際比較からみた日本近代都市計画—』柏書房、1993年、13頁。
- 28 「道路・橋梁は、本なり。家屋・下水は末なり。」という東京都の二代目の知事芳川顕正の言葉は、当時の施政者の都市政策に対する認識をよく示していると言える。
- 29 市区改正の成果は、①路面電車を敷設するための都心部の道路拡幅（受益者負担の原則により路面電車事業者に事業費のかなりの部分を負担させて実施）、②上水道の整備（当時頻発したコレラなど伝染病対策として実施）、③日比谷公園の新設（官庁集中計画の遺産）の3点に絞られるとの指摘もある。越澤明「東京の都市計画」岩波書店、1991年。
- 30 土地区画整理は都市計画の母という言葉を作ったのは、内務官僚出身で、愛知県、三重県などで区画整理事業の実施、都市計画の立案に携わり、戦後は参議院議員を務めた兼岩伝一（1899～1970年）であり、1935（昭和10）年に創刊された雑誌「区画整理」の表紙を飾った言葉でもある。小浪博英・広瀬盛行「まちづくりにおける土地区画整理事業の役割」日本土地区画整理協会「区画整理」2002年5月号。
- 31 琵琶湖流域で発生した洪水により琵琶湖周辺にあるほとんどの市町村が浸水による被害を被り、その期間は237日の長期にわたった。東京では荒川、利根川、多摩川、江戸川ほか

- 市内の河川はいずれも増水し、隅田川の場合、堤防を越流した洪水による浸水は10余日に及んだという。
- 32 周藤利一「河川行政と法」大浜啓吉編著「公共政策と法」早稲田大学出版部、2005年参照。
- 33 鮎川幸雄「新河川法論」港出版社、1967年参照。
- 34 膨大な土地調査を短期間かつ一定の費用で済ませるため、調査、測量を村民及び村役人にさせ、政府の改租担当官がこれを検査するという方法が採用された。田畑については一反歩につき十歩程度の誤差が認められていた。地積測量は主として村民が簡便な方法により行い、改租担当官による検査も全ての土地に対して行われたわけではなかったから、その精度は必ずしも正確ではなかった。このことが今日の公図問題の一因となっている。詳細は、稲本・小柳・周藤前掲書2、14頁参照。
- 35 法人税が所得税から分離するのは1940（昭和15）年からであるから、当時は所得税改正として実施されたが、実質的には法人税改正と言える。
- 36 佐藤義人「地券の廃止と土地台帳の編成」日本登記紀行。http://homepage3.nifty.com/nihon\_toukikikou/chiken.html
- 37 小柳春一郎獨協大学教授は、宅地地価修正法は、一定の範囲で宅地の地租負担を増大させ、さらに賃貸価格に基づく地租課税という昭和6年地租法の基礎を作ったものであると評価しておられる。
- 38 日露戦争の戦費調達のため導入された他の税として酒税、煙草税がある。
- 39 大蔵省編「明治大正財政史第七巻」財政経済学会、1938年、213頁。
- 40 安井礼二「日本の住宅金融史概観(1)―明治期：住宅金融の萌芽期―」プロGRESS[Evaluation] No.42、2011年、86頁。
- 41 1896（明治29）年に制定された「日本勧業銀行法」、「商工銀行法」、1899（明治32）年に制定された「北海道拓殖銀行法」に基づきそれぞれ設立された。これらの特殊銀行の業務内容については、安井前掲書を参照されたい。
- 42 蒲池紀生「不動産業の成立とその変遷」『日本不動産学会誌』8巻1号、110頁。
- 43 加藤由利子「明治における宅地所有の状況と貸地貸家経営」http://www.agulin.aoyama.ac.jp/mmd/library01/BD90020630/Body/y39u0173\_194.html
- 44 「沽券に関わる」という慣用語の語源である。
- 45 売買が成立した場合の関係者に対する礼金は百両につき三両であった。3%ルールがこの頃から存在していたわけである。
- 46 1748（寛延元）年に江戸箱屋町家主十兵衛が町奉行所に「家質賃借家屋敷売買口入所」の設立を願い出るなど何回か出願されたという。加藤前掲書178頁。
- 47 内藤昌「江戸―その築城と都市計画―」月刊文化財175号。
- 48 前者の代表が三井、後者の代表が三菱である。鈴木博之「都市へ」（日本の近代10）中央公論新社、1999年参照。明治期の東京の大土地所有者の名前については、加藤前掲書182頁参照。
- 49 東京大学社会科学研究所編「戦後宅地住宅の実態」東京大学出版会、研究報告第3集、1952年6月。
- 50 蒲池前掲書111頁。
- 51 財閥各社の不動産経営事業の詳細については、参考文献で紹介した資料を参照されたい。
- 52 詳細は蒲池前掲書112頁。

[参考文献]（脚注で紹介したもののほか）

- ・鈴木祿弥「借地借家法前史（一）（二）」東北大学法学会「法学」26巻2～3号
- ・旗手勲「日本資本主義の発足と不動産業（上）（下）」土地住宅問題研究センター「土地住宅問題」1979年6月号、8月号
- ・鷲崎俊太郎「三菱における東京の土地投資と不動産経営」三菱資料館論集10号、2009年
- ・松本宏「三井財閥の研究」吉川弘文館、1979年
- ・森田貴子「近代土地制度と不動産経営」塙書房、2007年
- ・古館清吾「近代的土地所有権の形成と帰属」テイハン、2013年
- ・水本浩・大滝洸「明治30年代末の東京市の宅地所有状況」神奈川大学「商経法論叢」13巻2号
- ・御厨貴「首都計画の政治―形成期明治国家の実像」山川出版社、1984年

- ・堀江興「東京の市区改正条例（明治時代）を中心とした幹線道路形成の史的研究」土木学会論文報告集327号115～127頁、1982年
- ・今井登志喜「都市発達史研究」東京大学出版部、1951年
- ・持田信樹「(3) 都市の開発と整備」西川俊作・山本勇造「日本経済史5 産業化の時代下」岩波書店、1990年
- ・小林正「森林・林業施業法制概説—特に森林の自然保護に留意して—」国立国会図書館「レファレンス」2008年2月号
- ・磯部喜久男「創設所得税法概説—明治20年の所得税法誕生物語—」税務大学校論叢第30号、2008年
- ・原司郎「不動産金融の性格と課題」日本土地法学会「不動産金融・水資源と法」有斐閣、1978年
- ・蒲池紀生・菊岡俱也「不動産業沿革史」全宅連不動産総合研究所「不動産業沿革史上巻」1999年
- ・鵜野和夫「不動産税制史」全宅連不動産総合研究所「不動産業沿革史下巻」1999年
- ・小柳春一郎「不動産法制史」全宅連不動産総合研究所「不動産業沿革史下巻」1999年